



pl0537-23

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0537/23.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Cris Monteiro, que institui o licenciamento automático para abertura de empresas na cidade de São Paulo.

Segundo a propositura ficam instituídos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Município de São Paulo procedimentos de licenciamento simplificado para a emissão de atos de liberação da atividade econômica.

A propositura estabelece que para fins de classificação do nível de risco das atividades de licenciamento, considera-se: (i) nível de risco I, para os casos de risco leve, irrelevante ou inexistente; (ii) nível de risco II, para os casos de risco moderado; e (iii) nível de risco III, para os casos de risco alto. Seguindo esta classificação, o exercício de atividades classificadas no nível de risco I dispensa a solicitação de qualquer ato público de liberação; as atividades de nível de risco II permitem a vistoria posterior ao início da atividade, garantido seu exercício contínuo e regular, desde que não haja previsão legal em contrário e não sejam constatadas irregularidades; e as atividades de nível de risco III exigem vistoria prévia para início da atividade econômica.

Dispõe, ainda, que a classificação do risco das atividades econômicas de que trata a propositura observará a classificação estabelecida na Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) da Comissão Nacional de Classificação (Concla) e a legislação municipal referente.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, "caput", da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada na propositura, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Nesse diapasão, considerando que a propositura objetiva simplificar o procedimento de licenciamento no Município de São Paulo, temos que a matéria se encontra circunscrita no âmbito do interesse local do Município.

Por outro lado, o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (*In "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157*), expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado". O poder de polícia, portanto, é exercido

PI0537-23. CEA



pl0537-23

sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas. A concessão de licença, desse modo, é uma das formas típicas de manifestação do poder de polícia administrativa.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (*In*, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

“O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.” (grifamos)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para disciplinar a simplificação dos procedimentos de licenciamento neste Município, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Ressalta-se, também, que a licença é ato administrativo vinculado e definitivo, referente a direitos individuais, pelo qual a Administração reconhece que o particular detentor de um direito subjetivo preenche as condições estatuídas para seu gozo, razão pela qual todos os contornos para sua obtenção devem estar traçados com precisão na norma jurídica disciplinadora de sua expedição, daí a natureza vinculada.

PI0537-23. CEA



pl0537-23

Também há que se ressaltar que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e parâmetros à concessão de licença e alvará de funcionamento, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Há que se considerar ainda que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se além da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a *normativa*, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes *concretos e específicos* ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”
(in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, pág. 24, grifamos)

Portanto, trata-se de medida hígida do ponto de vista constitucional e legal, de maneira que compete às Comissões de mérito analisar o projeto no que tange ao seu mérito, verificando a adequação da medida proposta ao interesse público.

Estando o projeto em análise relacionado com uso e ocupação do solo é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica do Município.

O projeto deverá ser submetido à apreciação do Plenário desta Casa, nos termos do art. 105, XXVII do Regimento Interno – Resolução nº 02/91.

Pelo exposto, somos pela **LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em